联合国 $\mathbf{S}_{\mathsf{/PV.6377}}$



安全理事会

临时逐字记录

第六十五年

第六三七七次会议

2010 年 9 月 7 日星期二上午 10 时举行 纽约

主席: (土耳其) 成员: 埃布纳先生 巴尔巴利奇先生 波斯尼亚和黑塞哥维那...... 维奥蒂夫人 王民先生 博内先生 伊索兹-恩贡代特先生 西田先生 萨拉姆先生 埃列尔先生 阿米耶奥弗利先生 多尔戈夫先生 穆戈亚先生

议程项目

2006年11月22日秘书长给安全理事会主席的信(S/2006/920)

大不列颠及北爱尔兰联合王国

秘书长关于尼泊尔请求联合国提供援助以支持其和平进程的报告 (S/2010/453)

帕勒姆先生

安德森女士

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。 更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上,由有关的代表团成员一人署名,送交逐字记录处处长(U-506)。





上午 10 时 05 分开会。

向卸任主席致谢

主席(以英语发言):由于这是9月份安全理事会的第一次会议,我谨借此机会代表安理会赞扬俄罗斯联邦常驻联合国代表维塔利·丘尔金先生阁下在2010年8月份担任安全理事会主席期间所提供的服务。丘尔金大使及其代表团以出色的外交技巧主持了安理会上个月的工作,我相信我是代表安全理事会全体成员向他们表示深切谢意的。

通过议程

议程通过。

2006 年 11 月 22 日秘书长给安全理事会主席的信 (S/2006/920)

秘书长关于尼泊尔请求联合国提供援助支持和 平进程的报告(S/2010/453)

主席(以英语发言): 我谨通知安理会,我收到了尼泊尔代表的来信,他在信中要求邀请他参加对安理会议程上项目的审议。按照惯例,并征得安理会同意,我提议根据《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条,邀请这位代表参加对该项目的审议,但无表决权。

没有人反对,就这样决定。

应主席邀请,阿查里亚先生(尼泊尔)在安理会议 席就座。

主席(以英语发言):根据安理会先前磋商中达成的谅解,我认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条,向秘书长特别代表兼联合国尼泊尔特派团团长卡琳•兰德格伦女士发出邀请。

没有人反对,就这样决定。我请兰德格伦女士在 安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安全理事会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

我要提请安理会成员注意文件 S/2010/453, 其中载有秘书长关于尼泊尔请求联合国提供援助以支持其和平进程的报告。

在本次会议上,安全理事会将听取卡琳·兰德格 伦女士的通报。我现在请兰德格伦女士发言。

兰德格伦女士(以英语发言):秘书长的本次报告 (S/2010/453) 对尼泊尔和平进程的现状和尼泊尔各政党未能投入重振该国和平进程的情况作了令人沮丧的描述。报告还述及政府与反对派之间对联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)在该国和平进程中的持续作用上的分歧。

在我最近向安理会通报情况(见 S/PV. 6308)时,尼泊尔正处于由寻求迫使马达夫•库马尔•尼帕尔总理辞职的尼泊尔联合共产党一毛主义(尼联共-毛主义)发起的全国罢工的第四天。该党支持者群集在加德满都和其他城市,让人担心会发生对抗事件。六天后,罢工宣告结束,示威者井然有序地撤离了现场。没过几个星期,随着制宪会议两年任期即将届满而新宪法制定工作仍然远未完成,出现了新的全国紧张局面。国家处于一个不确定和危险的宪政困境的边缘。在经过密集谈判之后,并在第三大党尼泊尔共产党(联合马列)内部可能发生造反的最后时刻,议员除五人外全都支持将制宪会议延长一年至 2011 年 5 月 28 日。

延长制宪会议的三点协议还要求各方以共识与 合作的方式向前迈进,完成剩余任务,以使和平进程 得以顺利完成,并明确指出,总理随时准备辞职,毫 不拖延,以便为组建一个全国协商一致的政府铺平道 路。

这项协议避免了和平进程潜在的崩溃,但制宪工作最后期限的至关重要的延长并没有使有关工作得到推进。自那时以来,制宪会议仅开会通过了起草宪法的日历。尼帕尔总理于 6 月 30 日宣布辞职,但在立法议会选举一位新总理之前,他继续领导一个看守政府。寻求组建一个全国协商一致政府的谈判没有取

得成功。立法议会自 7 月 21 日起对两名候选人——毛派前总理普什巴·卡玛尔·达哈尔·"普拉昌达"和尼泊尔大会议会党领导人拉姆·昌德拉·鲍德尔——举行了七轮投票。毛派最多时获得 259 票,离简单多数票约差 42 票,而尼泊尔大会党最多时获得 124票。第八轮投票初步定于 9 月 26 日举行。

导致陷入僵局的一个主要原因是联合马列决定在投票时保持中立,而这至少部分是由该党内部紧张造成的。该党主席 Jhalanath Khanal 提出了一项共识纲领,涵盖推动和平进程必须解决的主要问题。马德西联盟尽管内部各派关系紧张,但大体上也都保持中立。这两个阵营手中握有大约 190 张票,使得任何一位候选人都无法获得多数。

人们原则上都广泛认识到,一个让这三个主要政党中的任何一个成为反对派的多数派政府,是不可能赢得使最棘手的未兑现的和平进程承诺得以兑现所需的团结的。未完成的制宪工作包括就治理形式、司法部门和国家机构重组达成协议。《全面和平协定》中规定的国家机构重组委员会原定在7月底之前开始其工作,但至今尚未这样做。马德西联盟各派特别希望看到国家机构重组问题由制宪会议相关委员会处理。

负责就八份剩余主题文件中的七份提出建议的研究委员会没有如期提出其报告。尽管计划在 11 月提出新宪法的第一项草案,但有人对这个时间表能够得到维持表示怀疑。而组建一个协商一致政府的前景仍然同样——甚至更加——遥远。

正如 5 月底三点协议表明的那样,分享权力、完成新宪法和为前毛派军队人员寻找出路等问题现在相互交织。所有这三个问题也是联合马列提出的共识纲领的组成部分,但该提议几乎未受到其他政党领导人的关注。和平进程目前出现的真空表明,各方长期以来一直不愿投入那种可能推动取得进展的持续和有层次的谈判。从未具备促进这种谈判的适当架构,而曾经大有希望的高级别政治机制在吉里贾•普拉萨德•柯伊拉腊于 3 月份去世后就被抛弃了。

目前为时不晚,应建立一个各方都可坚定接受的 明确和可靠的讨论机制,以平息人们对它们将抛弃宪 法与民主道路的任何担忧,并对解决未决问题显示出 新的认真态度。

在《全面和平协定》、《临时宪法》和其他附属协议中作出的各项承诺,为结束尼泊尔 10 年战争和满足尼泊尔历史上受过排斥的群体——包括马德西人、土著人和达利特人——的需要奠定了经过谈判达成的基础。这些承诺包括将原定由一个特别委员会监督的毛派军队人员编入安全部队或使他们重新融入社会,并使尼泊尔军队民主化——民主化的定义是,为军队确定适当规模,为军队建立民主结构并使之具有国家性与包容性,同时按照民主和人权的准则与价值观对它进行训练。

在这三项具有前瞻性的承诺得到落实之前,尼泊尔军队和毛派军队必须受到约束,以便如《全面和平协定》第4条规定的那样,

"以自由和公平的方式举行制宪会议成员的选举,并使军队的民主重建工作得以进行。"

各方谈判达成了这些相互制约的具体内容,据此毛派军队驻扎在尼泊尔全国 28 个地点,而尼泊尔军队则局限于其他军营,执行若干常规职能。各方之间还谈判了由联尼特派团贮藏与监测毛派军队武器和对等数量尼泊尔军队武器的问题。这些武器仍然属于其各自的军队,它们保留开启武器贮藏集装箱的钥匙,而武器贮藏集装箱则处于联尼特派团 24 小时监控之下。毛派军队和尼泊尔军队的军营、驻地和活动受到一支由不携带武器的军火监测人员组成的联尼特派团小型特遣队的监测,但每个军队仍归其各级指挥部门指挥。

最近数月,看守政府、尼泊尔大会党与联合马列内的部分党派和尼泊尔军队援引《全面和平协定》一条规定争辩说,尼泊尔军队不应再受联尼特派团的监测,根据该条规定,一俟临时立法议会成立,"双方的概念即应停止存在",而临时立法议会已于 2007 年1月成立。

不论双方是否仍然存在,显然仍有两个军队。对 军队的制约原定是过渡性的,而且正如安理会成员所 知,秘书长对长期制约两个军队而无一项长期解决办 法的现象一再表示反对,并呼吁在更长期的安全部门 改革框架内及早作出决定。《全面和平协定》中规定 的军队改革尚未进行。

令人感到关切的是,尼泊尔军队现在单方面寻求 退出《监察军火和军队管理工作协定》和改变该协定 范围。军火监察协定含有各方可据以审查或变更协定 的规定。政府和军队没有寻求采用这一方式。这方面 的任何单方面决定都可能产生废除条约的效应。

这些事态发展对联尼特派团的工作有着立即和 直接的影响。《武器监测协议》本身即载有由联尼特 派团监测武器与军队以及担任联合监察协调委员会 主席的规定。联尼特派团仅在有关方面邀请和同意的 情况下进行监测。双方之间若无新的协定,联尼特派 团不能应一方要求继续监测另一方,也无权对监测制 度提出根本性修改。

政府施加压力,要求结束国际上对尼泊尔军队的监测,与此同时,联尼特派团遭到持续不断的批评。泄露给报界的一份题为"联尼特派团撤离理由"的尼泊尔军队内部文件声称,联尼特派团偏袒毛派,处事不公,阻碍尼泊尔军队和尼泊尔政府履行国家义务。尼泊尔陆军参谋长积极出面游说政治领导人和外交代表,要求联尼特派团撤离。然而,军方在这些政治领域问题上的活动,似乎得到某些高层政治领导人的鼓励。尼泊尔国防部长公开指责联尼特派团是毛派的喉舌。联尼特派团对军方诋毁联合国公正性的做法提出了抗议。看守政府尚未否定军方和政府部长的这些言论或行动。

正如过去已向安理会报告的那样,2007年以来,尼泊尔军队一直蔑视《武器监测协议》,绕过监察协调委继续招兵。据报,尼泊尔军队和毛派军队进行了招兵,这些报告已酌情提请监察协调委讨论和审查。尼泊尔军队现在拒绝今后在监察协调委内讨论其招兵问题,并表示如果监察协调委把这个问题列在其议

程上,他们就不会参加该委员会的会议。企图限制指定论坛(即监察协调委)的讨论内容的做法有损商定的武器监测制度。

就在5月份,尼泊尔军队试图扩大监察协调委的讨论范围,以包括毛派共产主义青年团的活动,并为此发出了四封抗议信。监察协调委从未审查除尼泊尔军队和毛派军队以外其他实体采取的行动或以其名义所采取的行动。此后不久,监察协调委保密会议的纪录以及2007年登记并核实的营地内所有19602名毛派分子的名单被披露给了报界。

我要强调,现在真正的风险不在于联尼特派团,而在于双方之间存在严重的不信任鸿沟,这道鸿沟已经导致政治进程瘫痪。与此同时,尼泊尔相对成功的武器监测制度受到严重歪曲,有些人毫无根据地指控联尼特派团有偏袒行为。有两起事件被反复用来作为联尼特派团监测失败的证据,但我要澄清事实,以正视听。一是声称联尼特派团既不阻止 2008 年 5 月毛派军队人员在 Shaktikhor 营地拷打和谋杀商人拉姆•哈日•什雷斯塔(Ram Hari Shrestha),事后也无任何反应。二是指控联尼特派团于 2009 年 8 月插手阻碍司法,当时有 19 名毛派军队人员在卡皮尔瓦斯图县被查获携带 9 件联合国登记的"周边武器"。

这两起事件均严重违反《武器监测协议》。记录显示,联尼特派团当即对这两起事件表示谴责,并发布新闻稿,强调特派团的关注,并私下强烈转达这些信息。两起事件均与联尼特派团的调查结果一并提交监察协调委,监察协调委一致得出结论认为均属违约。联尼特派团一再要求将下令和实施绑架和杀害拉姆•哈日•什雷斯塔的涉案人员绳之以法。在卡皮尔瓦斯图事件中,联尼特派团立即赶赴现场,以查明所那些武器。经高级政府官员介入,此事得到和平解决,并采取了商定措施,包括将这些武器送回营地。

联尼特派团对于尼泊尔毛派军队或尼泊尔军队 的行动没有控制权,也不能强迫它们采取行动。我们 已经向安理会报告,自去年以来,联尼特派团敦促这 两支军队进一步合作,协助监测部队兵力状况。今年

早些时候,因怀疑毛派违反营地内缺勤率不高于 12% 的规定,政府曾停止对其付款。经和平部和尼联共(毛派)双方讨论后,又恢复付款。部长对此表示满意。但联尼特派团持续提出了这方面的关切,而且最近与尼联共(毛派)达成协议,同意在不久的将来重新清点各营地的人数。

联尼特派团的目标是有效完成支持和平进程的工作,在尽量不影响和平进程的情况下结束特派团的驻留。3月以来,联尼特派团与三个主要方面的高级领导人广泛磋商,积极探讨这方面的最有效办法。秘书长现在已两次报告,各方始终对我们表示,移交监测职责尚为时过早,而且目前尚无其他接替机制。在眼下严重分化的气氛中,一个国家监察机制的信誉可能会受到比联尼特派团更严厉的挑战。

在缺乏其他可靠监督机制的情况下,联尼特派团继续鼓励各方集中精力,力求就整编和转业及相关承诺达成协议,以消除监测军队的必要性。与此同时,特派团还继续要求提高特派团监督作用的效率。尼泊尔国会、尼共和尼联共(毛派)均已提出整编和转业方案,并一致商定为毛派军队人员提供三种选择:自愿脱离,编入安全部队,以及转业。各方提出的建议有其益处,但他们在整编人数和整编方式问题上分歧依然甚大。与以往诸多协议一样,这些方案也严重依赖最起码程度的信任、共识和善意才能取得进展。9月5日,特别委员会举行会议,但这次有毛派参与,这是毛派数月来第一次参加。

各方已确定要支持特别委员会,包括支持整编和转业方面的规划与实施,以此作为联尼特派团可提供进一步援助的一个领域。安理会要求就此问题提出一个时间表。据此,我们已向各方高级代表提出一份非正式文件,以鼓励前瞻性思维。正如秘书长的报告指出的那样,文件中按照一个假设的时间表,提出了各方之间和技术委员会中广泛商定的各种技术要素。该文件主要根据尼泊尔专家的意见和今年早先遣散不合格毛派军队人员的经验,设想加强政府执行机构,尤其是特别委员会秘书处;在营地内协商、介绍情况、

进行登记和人员自行选择;分组;在就登记标准、统一军衔等问题达成政治协议之后制定详细的整编计划;最后介绍各种选择。这是一份非规定性文件,目的在于促进思考和技术规划。但尼泊尔总理却公开表示,联尼特派团超越了职权。联尼特派团继续敦促采取临时措施,其中包括调查营地内人员背景和进行一次劳动力市场调查。

《武器监测协议》最近遭受直接挑战,导致和平进程有严重错误的方向发展。尼泊尔和平进程与民主治理面临着实实在在的风险。这些风险包括:争夺领导权的斗争尚无结果,可能导致长期无法作出重要决定,而且眼下看来似乎不可能产生一个协商一致的政府,而此一政府本可为完成和平进程奠定更坚实的基础。这些风险包括:尽管制宪会议已延期12个月,但在到期时,仍有可能无法提出一份新的宪法草案。有关的风险还包括国内安全状况不断恶化。7月下旬,在31个县的1200多名村发展委员会书记以安全无保障为由集体请辞之后,政府决定向全国各地村发展委员会书记提供特别保护。他们所面临的风险包括:新闻独立受到威胁,今年早些时候新闻媒体人员遭杀害后,高级编辑受到死亡威胁,而且他们的业务和新闻报道受到其他严重制约。

这些风险也包括停止对武器和军队的监测,这个 问题具有争议性,而且其后果无法预测。

所有风险中最严重的可能是和平进程及议会进程看上去已信誉尽失,从而向现有的和新出现的团体发出了有害于推行民主路线以推动变革的一个令人泄气的信号。只有尼泊尔取得总体政治进展,联尼特派团的任务才能成功完成。联尼特派团的作用是提供支持。把当事方未能取得政治进展的责任归咎到联合国身上,这并不是什么新现象,但这种现象日渐滋长,而且现在更加严重。要推进尼泊尔和平进程,就必须作出艰难的政治决策,而这些决策超出了联尼特派团的任务授权和能力范畴,完全取决于尼泊尔政治领导人。

正如秘书长报告中指出的那样,如果要使和平进程最终取得成功,那么有些事情就需要改变。关于联

尼特派团,据提议,首先应当在各方履行承诺,而且 特派团分阶段撤离的情况下,与正式组成的新政府进 行讨论。届时秘书长将向安理会提出汇报,如果所进 行的讨论在这方面不能明确特派团的作用,也不能达 成相关共识,那么秘书长将提议采取其他方式,其中 包括可能终止特派团的任务期限。

我要再次明确指出,秘书长的愿望是看到特派团完成任务,希望它的撤离不致危害到和平进程,而且国际上对巩固和平的持续支持能够保持下去。除非有必要,联合国无意而且也不希望让特派团多延长一天。

尼泊尔的和平进程并没有失败,尽管它进展很慢,而且很不平衡,大大超出了有关各方和安理会的预料。最初雄心勃勃的时间表在任何方面都未能落实,这有可能是一项持久努力。过去一年多来,该进程从本质上讲已经陷入僵局,不信任的程度出现加大。如果政治领导层认识到只有通过不断坚持谈判,该进程才能取得进展,从而愿意重新评估优先重点,并且把这一进程摆在其政治活动的最重要位置,那么该进程便能够重回正轨。在温和政治力量很弱的情况下,各方需要做大量的工作,以展示它们的意愿,即它们期望永久性、无可逆转地实现尼泊尔和平。

主席(以英语发言):我感谢兰德格伦女士所作的通报。

我现在请尼泊尔代表发言。

阿查里亚先生(尼泊尔)(以英语发言):阿帕坎大使,我谨祝贺你担任安理会9月份主席。我愿衷心感谢你给我这次机会在安理会发言。

我还要感谢秘书长代表卡琳·兰德格伦女士所作的通报,尽管我们对于她在此陈述的很多问题持有不同的看法,其中包括国家军队的作用问题。我们不接受铺天盖地的批评意见,不同意指责国家军队试图破坏和平进程。那些意见不符合事实。正如兰德格伦女士所说,它们所依据的是受到歪曲的"非正式文件"。

如安理会所知,自 2006 年 11 月签署《全面和平协议》以来,尼泊尔已经跨越了其和平进程的许多里程碑,朝着可持续和平、稳定和发展的方向不断迈进。在共识基础上颁布《临时宪法》,成功举行制宪会议选举,以及宣布尼泊尔成为民主联邦共和国,这些都确实是通过各政治党派的诚意互谅和广大公众的普遍支持而得以迈出的一些历史性步伐。

的确,我们从冲突走向持久和平的过渡进程是艰难的,其他所有地方的情况也都是如此。然而,我们同样正在转变我们整个政治体制,从中央集权制国家转向联邦制国家,从君主专制转向共和政体,这使我们的治理更加民主、包容,更加讲求问责。这些转变将会产生深远的影响,因此无论以何种标准来衡量都不是会是一帆风顺的。正相反,在这些进程中,需要进行不懈的谈判,需要采取建立信任措施并增加公众了解,以促进建立新的安排,推动在所有利益攸关方之间的权力分配。我们都期待和平进程尽快成功结束,使我们能确保在本国实现进一步的和平、稳定以及可持续、快速的经济发展。尼泊尔人民迫切期待尽早完成过渡,使尼泊尔成为一个正常的发展中国家。

在当前阶段,已获延期的制宪会议的任务是及时 拟订一部新的宪法,与此同时,它也参与组建新政府 的进程,这是它作为一个立法议会而同样必须从事的 一项民主实践。 我们意识到,目前的僵局不应当影 响或耽搁宪法拟订工作。因此,我们大家都一直进行 努力,以尽快从制宪会议内部完成新政府组建进程。 我们希望它最终能促使各政治党派开展进一步的谈 判,尽快组建新政府。这随后将使政府和各政治党派 能够集中力量巩固和平进程,着力处理与它有关的各 项任务,包括战斗人员的整编和转业以及新宪法的拟 订。

尼泊尔政府和人民表示感谢联合国自我们和平 进程伊始即不断提供的支持。联合国尼泊尔特派团 (联尼特派团)的任务期限几经延长,其间它目睹并参 加了我们政治事件及和平进程的许多阶段。

我还要感谢潘基文秘书长本人十分关心尼泊尔和平进程的成功。我们注意到文件 S/2010/453 中所载的秘书长关于联尼特派团的报告。我要荣幸地就报告中的一些方面陈述尼泊尔政府的以下看法。

我们本期望该报告能更加平衡、更加细致而且更 准确地评估整个实地局势。我们必须在准确评估情况 的基础上对局势形成一个全面的看法。

自和平进程初期以来,尼泊尔政府一直努力推进 和平进程,力求由此尽快实现从过渡阶段向正常国家 的转变。它也呼吁有关各方相互合作,并表示坚定致 力于灵活地推动和平进程,加快制宪会议内的制宪进 程。如果秘书长的报告中能够适当地确认这些努力, 那么本可有助于形成一种对我国局势的平衡看法。

这份报告本应在第2段和第4段以及其他许多地 方更好地反映实地现状。随着制宪会议选举的举行以 及特别委员会的组建,两支军队的概念已不复存在。 因此,报告全篇在提到"毛派战斗人员"时应统一使 用这一措辞。不能把一个国家军队与那些战斗人员等 同起来。

报告在第 6 段和第 29 段中提及联尼特派团在尼泊尔传阅的"非正式文件"。这份非正式文件在尼泊尔引起了严重困惑,因为其中提出了一份远远超出宪法起草时间表的行动计划,而且造成了不必要的政治复杂情况。在尼泊尔总理随后不久召集举行的各次正式会议上,在制宪会议中派有代表的各政治党派均明确表示不认同该非正式文件。

报告第9段只提到总理提交的16周行动计划。 事实上,总理和特别委员会起初编制了一份16周行动计划,但随着事态的发展,他们也编制了一份60天计划,以照顾到整编和转业培训问题。这反映了政府坚定致力于加快完成战斗人员的整编和转业培训,因而也应当在报告中得到体现。

报告第 31 段没有述及政府在实现尼泊尔军队民主化方面所做的承诺和工作。它未提到,国防部长主

持的内阁委员会早已拟订一份关于国家军队民主化 的详细行动计划。该行动计划现已递交内阁,而且内 阁已在积极审议之中。

报告第 34 段中对于根据《尼泊尔宪法》享有全权的政府的正常运作提出了质疑,尼泊尔政府对此表示反对。尼泊尔政府完全理解,《联合国宪章》的各项基本原则尊重各个民族国家的国家主权以及其根据本国《宪法》建立的政治制度。

最后,尼泊尔政府重申它对《联合国宪章》各项 宗旨与原则的坚定承诺,并期待一如既往地为履行本 组织的使命作出贡献,以维护国际和平与安全,推动 经济发展、社会进步和基本人权。我们将在国际社会 给予持续理解与支持的情况下这样做,以使我国的和 平进程早日取得具有实质意义的积极结果,从而增进 我国和我国人民的最高利益。

出于这些原因,我刚才通过致信秘书长,转达了 尼泊尔政府,亦即尼泊尔总理提出的一项关于延长联 尼特派团任务期限的请求,信中阐述了适当侧重点。 信中还详细叙述了在哪些方面已取得进展,在哪些方 面没有取得进展,我们面临哪些挑战以及为何请求在 确定适当侧重点情况下延长联尼特派团的任务期限。

我们高度赞赏并珍视安全理事会对我们和平进程给予的持续支持与合作。我们对于国际社会的持续支持与善意帮助感到荣幸。我们相信,在安理会的支持与合作下,我们将成功地使我们的和平进程取得应有的结果。

主席(以英语发言): 我感谢尼泊尔代表的发言。

我的名单上没有其他发言者了。根据安理会先前 磋商中达成的谅解,我现在请安理会成员进行非正式 磋商,继续讨论这个议题。

上午10时40分散会。